

Sector públic: estímulo o last?

II – La dimensió del Sector Públic

Les dades bàsiques referents a l'evolució de les despeses del Govern, comentades en un article anterior, posen de manifest la considerable acceleració registrada per aquest flux en els darrers anys, tant en termes absoluts com si es ponderen en relació a la població. Tal com s'assenyalava en aquell article, una raó que podria explicar aquesta evolució és la reduïda dimensió que va mantenir el sector públic fins fa poc temps. Tot i això, encara que s'assumeixi la necessitat d'una expansió de l'àmbit d'actuació i dels recursos gestionats per l'Administració durant els darrers anys, la pregunta pertinent és en quina mesura, a hores d'ara, el seu pes respon a les necessitats del país, està sobredimensionat o és encara susceptible de mantenir una tendència expansiva. La resposta a aquesta qüestió exigeix buscar algun referent de comparació en l'entorn internacional, cosa que, ateses les singularitats del Principat, pot comportar algunes dificultats.

En efecte, d'entrada, la petita dimensió del país fa que algunes de les funcions del sector públic, assumides en la majoria dels estats, siguin innecessàries en el cas d'Andorra o tinguin un abast molt minso, com és el cas de les de defensa, recerca bàsica, ensenyament superior, representació diplomàtica, manteniment de l'ordre, instal·lacions sanitàries d'alta especialització, grans infraestructures, habitatge social, etc. Això comporta que el pes relatiu de la despesa pública en relació a la producció interior bruta total del país hauria de ser també significativament inferior al que s'assoleix en altres països –ja que es tracta de funcions força costoses–, encara que no sigui fàcil definir en quina quantia.

D'altra banda, també cal tenir en compte que estimar aquest tipus d'indicadors en el cas andorrà implica algunes dificultats, per la manca d'informació suficient respecte a les principals magnituds macroeconòmiques. Tot i això, encara que sigui d'una manera molt aproximada, es pot situar la participació del conjunt del sector públic en el producte interior brut (PIB) del país entorn a un percentatge del 25%. En efecte, agregant les despeses totals no financeres del Govern, els Comuns, la CASS i altres organismes públics per l'exercici del 2004 –exceptuant les empreses parapúbliques– s'obté una xifra total de despesa que supera els 555 milions d'euros. Si d'aquesta quantitat es depuren les transferències totals del Govern, que representen l'element

principal de duplicació comptable, el valor de les despeses totals se situaria entorn a 460 milions d'euros.

Certament, aquesta xifra no correspon a una consolidació acurada de les despeses totals del Sector Públic, però proporciona una primera aproximació a aquesta magnitud. Si es compara la quantitat citada amb l'estimació del PIB per al mateix exercici publicada pel Crèdit Andorrà, representaria una proporció al voltant del 25%, tal com s'ha assenyalat. Aquest percentatge és clarament inferior als que assoleix la despesa pública en els estats menys intervencionistes, com Estats Units, Japó, Suïssa o Irlanda, que oscil·len entre el 33% i el 37% i, per suposat, també més baix del que mantenen els estats europeus amb una presència pública de més envergadura.

Des d'aquest punt de vista, doncs, el pes de les administracions públiques en l'economia andorrana es manté significativament per sota del que registren els principals països avançats, ja que el valor mitjà per als països integrants de l'OCDE és d'aproximadament el 40%. Tanmateix, com s'ha dit abans, la dificultat radica en establir el diferencial que es pot considerar raonable que existeixi entre Andorra i altres estats notablement més grans –ateses les diferències en les funcions que assumeix el sector públic–, així com quin seria el sostre que es pot considerar acceptable.

Un altre indicador que pot ajudar a situar i a comparar el pes del sector públic en l'economia del país és el nombre de treballadors als que dona ocupació, com a percentatge de la població ocupada o de la població total, informació que és disponible per als països europeus explotada amb criteris similars. A l'igual que el flux de la despesa, l'augment dels treballadors totals del sector públic andorrà ha seguit una pauta expansiva notablement intensa, atès que l'any 1990 aquest col·lectiu agrupava poc més de 1.600 assalariats, en tant que l'any 1999 va superar els 4.000 i el 2004, encara que un canvi de criteri en la classificació sectorial de les dades existents dificulta donar una xifra homogènia amb les anteriors, es pot estimar que els treballadors públics van superar folgadamente els 5.000.

En valors relatius, això comporta que entre 1990 i 2004 aquest col·lectiu va passar de tenir un pes del 6,6% en els assalariats totals a una participació superior al 13%, és a dir del doble. Si la comparació es fa amb la població total, l'any 1990 hi havia al voltant de 30 treballadors del sector públic per mil habitants, mentre que el 2004 la proporció havia augmentat fins a més de 65 treballadors de l'administració per mil habitants. La participació esmentada dels treballadors públics en el conjunt de l'ocupació del

Principat es pot considerar relativament elevada, atenent als valors que registren els principals països del món. Així, d'acord amb les dades de l'OCDE (Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic), els ocupats del sector públic en relació a la població activa representen poc més de l'11% a Alemanya i Àustria i al voltant del 12% en el cas d'Espanya, mentre que puguen al 13% a Itàlia i superen el 18% a França. A Luxemburg, en canvi, mantenen un pes entorn del 7% i en el cas dels Estats Units els treballadors públics assoleixen el 14% de la població activa.

Encara que la comparació no és totalment homogènia –ja que, per a Andorra, comporta assimilar la població ocupada a la població activa–, això implica que el pes del sector públic en el Principat no difereix substancialment del que es registra en alguns dels principals països europeus i, fins i tot, en ocasions el supera, pel que fa a aquest indicador. Lògicament, ateses les significatives diferències quant a àmbits d'actuació entre els països citats i Andorra, es pot considerar que el procés d'expansió dels darrers anys ha tendit a consolidar un sector públic amb uns efectius humans força nodrits.

Si es compara el nombre de treballadors públics amb la població total, la situació no presenta massa diferència amb la que revelen les xifres anteriors. Com s'ha dit, es pot estimar que el valor d'aquest indicador en el cas d'Andorra se situa entorn a 65 treballadors públics per cada mil habitants, segons les darreres dades disponibles. Per a bona part dels països esmentats abans, en canvi, la mateixa variable adopta valors inferiors, com a Alemanya, Espanya i Itàlia, en els quals se situa entre 52 i 55 treballadors de l'Administració per cada mil habitants o, de manera encara molt més acusada, a Luxemburg on assoleix un valor de 43 treballadors públics per mil habitants. En el cas de Catalunya el *ratio* és encara més moderat, de 35 empleats públics per cada mil habitants. A un nivell més semblant al del Principat se situen els Estats Units –al voltant de 70 treballadors del sector públic per mil habitants– i clarament per damunt apareix França, amb aproximadament 80 treballadors de les administracions per miler d'habitants. En definitiva, doncs, Andorra se situa en la franja de valors més elevats del conjunt considerat.

Si bé els dos indicadors considerats –participació dels assalariats de les administracions en l'ocupació total i en el conjunt de la població– tenen una capacitat explicativa limitada, es pot considerar que reflecteixen d'una manera raonable les diferències de pes del sector públic en els països esmentats, almenys pel que fa al volum i la proporció de força de treball adscrita a aquest sector. Lògicament, es pot pensar que ha d'haver una

certa proporcionalitat entre les funcions assumides per les administracions públiques i la mà d'obra que n'absorbeixen; en funció d'això, atès el menor abast de l'actuació del sector públic andorrà, es pot deduir que l'expansió recent que ha registrat ha donat lloc a una estructura relativament sobredimensionada.

Altre aspecte que també caldria prendre en consideració, és l'eficiència en la utilització dels recursos públics. En altres paraules, valors elevats de treballadors en les administracions o de despeses destinades a les necessitats col·lectives es poden explicar per preferències generals d'un alt nivell de prestacions i de serveis. Malgrat que, com s'ha assenyalat anteriorment, les característiques geogràfiques, socials i econòmiques del Principat i els requeriments que comporten no apunten en aquest sentit.

Un indicador relatiu a la despesa pública que pot ajudar a situar aquesta qüestió és el *ratio* que posa en relació la despesa pública total amb la quantitat total de treballadors públics. Aquest indicador ve a reflectir la xifra de recursos gestionada com a mitjana per cada treballador del sector públic i, evidentment, es podrà considerar més favorable quant més alt sigui. Malgrat que el *ratio* té algunes limitacions –ja que inclou la pròpia remuneració dels treballadors i no pren en consideració les diferències quant a rendes i costos entre els diferents països– aporta una primera noció acceptable del nivell d'eficiència en les funcions públiques.

El càlcul efectuat per a diversos països europeus posa de manifest una situació desfavorable per la Principat, ja que, per als estats de la UE amb valors més elevats, s'arriba a quantitats de 251,6 milers d'euros de despesa per treballador públic, en els Països Baixos, o de 236,7 milers d'euros a Alemanya. Amb valors més reduïts apareixen Itàlia, França i Espanya (amb 194,7 k€, 173,6 k€ i 130,6 k€ respectivament, en l'exercici del 2003, o del 2002, en funció de la disponibilitat de dades). Front a aquestes quantitats, la despesa total gestionada per cada treballador públic andorrà l'any 2003 se situava al voltant dels 52.000 euros.

Evidentment, la diferència és prou voluminosa i les conclusions que se'n deriven s'alineen amb les que resulten de la resta d'indicadors considerats. Tanmateix, aquest conjunt de dades només proporciona un diagnòstic global que no permet entrar en més consideracions respecte a l'origen de les circumstàncies detectades, tant més si es considera que la situació general pot ocultar considerables asimetries entre les diverses funcions assumides pel sector públic i entre els diferents nivells de l'Administració.